

1C_167 / 2018

Arrêt du 8 janvier 2019

I. Département de la fonction publique

Siège

Juge fédéral Merkli, membre président,

Juge fédéral Fonjallaz, Kneubühler,

Greffier Gelzer.

Procédure

1. Sunrise Communications AG,

2. Salt Mobile SA,

3. Swisscom (Suisse) SA,

Appelants, tous trois représentés par

Avocat Dr. Misha Morgenbesser,

contre

Municipalité de Turbenthal,

Tösstalstrasse 56, Case postale 132, 8488 Turbenthal.

Sujet**Plan d'utilisation,**

Pourvoi contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Zurich, 3 e chambre, 3 e chambre du 15 février 2018 (AN.2014.00004).

Faits :**A.**

L'assemblée générale de la commune politique de Turbenthal a fixé le 3 février 2014 un nouvel arrêté de construction et de zonage (BZO), qui comprend ce qui suit sous le titre marginal "Systèmes d'antenne" :

"Art. 39

Les systèmes de radio mobile doivent essentiellement desservir l'approvisionnement de proximité. Dans les zones industrielles, les installations d'approvisionnement municipal sont également autorisées.

Les stations mobiles identifiables visuellement ne sont autorisées que dans les zones suivantes et selon les priorités suivantes :

- 1ère priorité : zones commerciales
- 2e priorité : zones centrales et autres zones de construction où des opérations modérément perturbantes sont autorisées ;
- 3e priorité : zones centrales et zones pour les bâtiments publics où seules les opérations non perturbantes sont autorisées.

Si l'opérateur apporte la preuve que, en raison de conditions radio-techniques, un emplacement en dehors des zones autorisées est requis, un système de radio mobile est également autorisé dans les autres zones.

Les demandes de communications mobiles reconnues visuellement comme telles dans le domaine de la nature et des objets de sécurité intérieure doivent être évaluées en termes de classification par un expert externe. "

En conséquence, les autorités de la construction ont approuvé l'article 39 BZO.

B.

Sunrise Communications AG, Orange Communications SA (maintenant Salt Mobile SA) et Swisscom (Suisse) AG (ci-après dénommés opérateurs de téléphonie mobile) ont contesté l'article 39 BZO contre une décision rendue le 21 août 2014 par le tribunal d'instance du canton de Zurich, dans la mesure où elle a remplacé l'article 39, paragraphe 1, phrase 2 BZO, par la phrase suivante : "Dans les zones industrielles, les installations de fourniture communale et supra-communale sont également admissibles." Incidemment, le tribunal de la construction a rejeté l'appel.

En revanche, une plainte déposée par les opérateurs de réseau de téléphonie mobile a été rejetée par le tribunal administratif du canton de Zurich par un arrêt du 15 février 2018.

C.

Les opérateurs de téléphonie mobile (plaignants) déposent une plainte en matière publique avec les demandes d'annulation du jugement du Tribunal administratif du 15 février 2018 concernant l'approbation de l'article 39, paragraphe 1, de la BZO et de modifier cette disposition comme suit :

"En principe, les systèmes de communication mobiles doivent être utilisés pour l'alimentation municipale. Dans les zones commerciales, les zones centrales et les zones réservées aux bâtiments publics, des installations pour la fourniture supra-communale sont également autorisées."

Il pourrait être approprié de modifier l'article 39, paragraphe 1, du BZO comme suit :

" Fondamentalement, les équipements mobiles doivent être utilisés pour les services collectifs, mais dans les zones résidentielles, elles doivent être utilisées pour l'hébergement dans le quartier et des installations pour les services collectifs sont également autorisées dans les zones commerciales, les zones centrales et les zones pour bâtiments publics. "

En fin de compte, l'article 39, paragraphe 1, de la BZO devrait être écarté et rejeté pour refonte devant la municipalité de Turbenthal.

Le tribunal administratif a demandé que le recours soit rejeté, dans la mesure où il devait être accueilli. La municipalité de Turbenthal conclut au rejet de la plainte.

Considérants :

1.

Une décision finale de dernière instance cantonale est contestée sur le contrôle abstrait de la norme en ce qui concerne une réglementation prévue dans un bâtiment municipal et une réglementation de zone limitant les emplacements possibles d'émetteurs radio mobiles dans la zone municipale. Les décrets cantonaux, y compris les dispositions communales, sont admissibles en matière de droit public (voir art. 82 b du BGG). Les requérants ont le droit de faire appel conformément à l'article 89, paragraphe 1 de la BGG, puisqu'ils étaient déjà impliqués dans la procédure devant les tribunaux et qu'ils sont au moins virtuellement concernés par le règlement litigieux, raison pour laquelle ils ont un intérêt légitime à l'annulation ou à la modification de l'arrêt attaqué. Les autres conditions du jugement étant également remplies, la plainte doit être déposée en principe.

2.

2.1. La juridiction inférieure a déclaré que, selon la jurisprudence, en ce qui concerne la référence fonctionnelle à la zone résidentielle, il peut être exigé que les systèmes de communication mobiles, avec leurs dimensions et leurs performances, correspondent aux équipements utilisés dans les zones résidentielles pures. En ce sens, le terme **logement de quartier** utilisé dans l'article 39, paragraphe 1, phrase BZO, limite la taille et la portée d'une installation à une norme normalement suffisante pour le quartier. Contrairement à ce que prétendent les plaignants, cette phrase n'exige pas que le système de communications

mobiles serve uniquement la partie de la zone de construction dans laquelle il doit être construit.

2.2. Les appelants font valoir que la restriction fondamentale imposée aux systèmes de radiocommunications mobiles pour la fourniture de circonscriptions, prévue à l'article 39, paragraphe 1, du BZO, est tout au plus admissible dans les zones résidentielles auxquelles les autres zones de construction ne sont probablement pas assimilées. La Cour fédérale a justifié l'admissibilité de l'exigence de la référence fonctionnelle d'un système de radiocommunication mobile avec les zones résidentielles au fait que ces zones sont réservées à l'usage résidentiel et que l'utilisation commerciale autorisée est limitée (**BGE 138 II 173 E. 5.3**). Elle ne repose pas principalement sur les immissions idéales, mais sur le fait que l'objectif de la zone ne permet pas non plus les utilisations commerciales. Dans la commune de Turbenthal, les zones centrales, les zones résidentielles dotées d'installations commerciales et les zones réservées aux bâtiments publics ne sont pas réservées à un usage résidentiel, car ces zones ne sont pas uniquement couvertes par des restrictions spécifiques. Ainsi, dans la zone centrale, des entreprises et des bâtiments publics modérément perturbantes (type 5 exp. 2 BZO), dans la zone centrale des entreprises de services, des bureaux, des cabinets, des administrations ainsi que des entreprises modérément perturbatrices (type 13 exp. 1 BZO), dans des zones résidentielles facilitant les échanges, des établissements peu ou pas dérangeants (art. 18 (3) du BZO) et dans la zone réservée aux bâtiments publics à usages non résidentiels (art. 22 du BZO). La restriction prévue à l'article 39, paragraphe 1, du BZO est dépourvue d'intérêt public, aux termes de laquelle aucun équipement de communication mobile desservant une source locale et suprarégionale ne peut être installé dans les zones susmentionnées, d'où la raison pour laquelle cette restriction est disproportionnée.

2.3. Selon la jurisprudence, les cantons et les communes sont en principe habilités à réglementer la localisation des systèmes de radiocommunication mobiles afin de protéger des immissions immatérielles (**BGE 138 II 173 E. 7.4.3 p. 188** avec références). La Cour fédérale a résumé à cet égard, résumée dans la décision rendue par les appelants, en raison de nombreuses objections, que la vue de stations mobiles avec des résidents est perçue en partie comme une menace ou une détérioration de la qualité de la vie, ce qui explique pourquoi la mise en place de tels systèmes dans une zone résidentielle, La zone pourrait affecter la vie. En principe, la limitation des antennes de téléphonie mobile dans les zones résidentielles apparaît donc comme un moyen approprié de préserver le caractère et l'attractivité des zones résidentielles, ce qui pourrait justifier la construction d'établissements et d'installations dans des zones principalement destinées à une vie saine et tranquille, ce qui peut provoquer des immissions idéales, en fonction d'une connexion fonctionnelle à la zone respective (**BGE 138 II 173 E. 7.4.3 p. 188; 133 II 321 E. 4.3.4 p. 328**). La Cour suprême fédérale s'est référée à un essai de BERNHARD WALDMANN, qui a déclaré dans le passage cité, dans des zones résidentielles qui - comme la plupart des zones

résidentielles et de nombreuses zones mixtes - sont principalement destinées à une vie saine et tranquille, la conformité de zone pouvant s'appliquer à des installations, qui selon l'expérience a provoqué des immissions d'immission, échouent déjà en raison d'un manque de relation fonctionnelle avec l'utilisation résidentielle (WALDMANN, La protection contre les immissions immatérielles dans les zones résidentielles - une évaluation critique, loi de la construction de 1995 p. 162). En conséquence, non seulement les zones résidentielles pures, mais au moins les zones mixtes, qui permettent une utilisation résidentielle majoritaire et ont une part importante d'utilisation résidentielle, comptent parmi les "principalement" pour la vie saine et silencieuse de certaines zones résidentielles dans lesquelles les communications mobiles sont nombreuses ils peuvent donc causer un préjudice moral considérable (arrêt 1C_451 / 2017 du 30 mai 2018 E. 4.4.4, voir aussi **BGE 138 II 173 E. 3.1** p. 176). En revanche, l'expérience a montré que les objections et les plaintes des personnes dont le site de travail est situé à proximité d'antennes projetées sont beaucoup moins courantes que dans les zones résidentielles, ce qui suggère que, dans les lieux de travail, les immissions immatérielles provenant de systèmes de communications mobiles ont un impact beaucoup plus faible que dans les zones résidentielles, malgré des périodes de résidence similaires (Jugement 1C_51 / 2012 du 21 mai 2012 E. 5.4). En conséquence, le Tribunal fédéral, conformément à l'Agence fédérale de l'environnement (OFEV), à la Communication (OFCOM) et au Développement territorial (ARE), à la Conférence des directeurs suisses de la construction, de la planification et de l'environnement, à l'Association suisse des communes et à l'Association suisse des villes publiée conjointement en 2010 "Guide Mobile Communications pour les municipalités et les villes (ci-après : Guide Mobile, p. 40 fn. 36), la réglementation en matière de construction spécifie généralement que les stations mobiles situées en dehors des zones de travail ne sont autorisées que si elles ne sont pas possibles dans la zone de travail ou dans des cas individuels déraisonnables (**BGE 138 II 173 E. 6.4** page 183).

2.4. Il est vrai que dans la commune de Turbenthal, dans la zone centrale, dans la zone centrale et dans les zones résidentielles dotées d'installations commerciales, les établissements les plus dérangementants sont autorisés en plus de l'utilisation résidentielle (article 5, paragraphe 2, article 13, paragraphe 1 et article 18, paragraphe 3. BZO). Toutefois, les plaignants ne prétendent pas que, dans ces zones, aucun usage résidentiel majoritaire n'est autorisé ou que la part d'occupation est généralement faible ou non significative, ce qui n'est pas apparent. En conséquence, la juridiction inférieure a été autorisée à supposer de manière arbitraire que, dans ces zones résidentielles, les téléphones mobiles peuvent entraîner des déficiences idéelles considérables. Il existe donc un intérêt public considérable pour la restriction des stations mobiles au réseau de proximité. Cela est confirmé par le fait que la réglementation en cascade de la municipalité de Hinwil, qui ne permet que des installations d'approvisionnement en quartiers dans des zones mixtes telles que les zones centrales et centrales, n'a plus été contestée par les opérateurs de réseau de téléphonie

mobile devant le Tribunal fédéral (voir jugement 1C_51 / 2012 du 21 mai 2012 E). 5.4 concernant la section 2.11.3 BZO de la municipalité de Hinwil).

Il convient de noter ensuite que, dans le cadre de l'examen de l'ordre de priorité prévu à l'article 39, paragraphe 2, du BZO, le tribunal de première instance a indiqué que, dans la zone des bâtiments publics où aucun établissement dérangeant n'était autorisé, il y avait principalement des écoles, le centre pour personnes âgées et un autre Eglise. Compte tenu du nombre d'utilisateurs, cette zone pourrait également être qualifiée de zone sensible aux immissions. Il en va de même pour le chat de propriété. 302 est situé dans la zone des bâtiments publics, dans laquelle les opérations modérément dérangeantes sont autorisées, car il y a la bibliothèque communautaire et scolaire. Par contre, la priorisation vis-à-vis des parcelles situées dans la zone des bâtiments publics, n° de cat. 2484 et 2712, sur lesquels des entreprises modérément dérangeantes ont également été admises. Étant donné qu'il existe deux parcelles distinctes, ainsi que la majorité des parcelles situées au sud sont affectées à une zone mixte et qu'au nord des parcelles, une école (école primaire de Breiti), l'attribution à la 2e priorité est appropriée.

Les plaignants, qui acceptent la règle de la cascade énoncée à l'article 39 (2) du BZO dans la procédure fédérale, ne soulèvent aucune objection à cet égard. Ils ne contestent pas l'instance antérieure qui a révélé que, dans la population, les communications mobiles détectables visuellement non seulement dans le lieu de vie, mais également dans le domaine des écoles, des jardins d'enfants et des maisons de retraite, suscitaient des craintes ou des émissions immatérielles susceptibles de se produire, car elles concernaient depuis longtemps les enfants et les personnes âgées, personnes considérées comme plus sensibles (arrêt 1C_340/2013 du 4 avril 2014, point 3.2). Les appelants ne réfutent pas non plus le fait que dans les zones pour bâtiments publics de la municipalité de Turbenthal - contrairement à l'arrêt 1C_451/2017 du 30 mai 2018 - en plus des établissements scolaires et des crèches sont une maison de retraite, celle-ci sert évidemment à des fins résidentielles. Dans ces circonstances, la juridiction inférieure a été autorisée à présumer, conformément à la loi fédérale, que le public souhaitait réduire les émissions immatérielles de la téléphonie mobile par rapport à cette zone par rapport aux zones de travail ou aux zones commerciales. Cela ne peut rien changer à ce que la Cour fédérale soit obligée d'égaliser en termes de communauté. Urtenen Schönbühl toutes les zones sans usage résidentiel (significatif), telles que la zone d'utilisation publique, les zones de travail à prédominance. Cette procédure ne posait pas la question de savoir si les systèmes de communication mobiles construits sur ou à proximité immédiate d'écoles, de jardins d'enfants ou de maisons de retraite pouvaient provoquer des immissions considérables (**BGE 138 II 173** E. 8.3 p. 190 en conjonction avec E. 3.2).

3.

3.1. Les appelants font également valoir que, selon la jurisprudence, la protection contre les immissions immatérielles n'est pas due à l'intensité du rayonnement, mais principalement à

la position de l'antenne perceptible des résidents, qui peut provoquer des sentiments et des réactions négatifs. En conséquence, il est compréhensible de rendre la dimension extérieure d'une antenne mobile dépendante de l'objectif de la zone. En revanche, il n'y a aucun intérêt à restreindre la zone de couverture ou les performances des stations mobiles car ces caractéristiques ne sont pas reconnaissables par l'observateur extérieur et ne pourraient donc pas déclencher des émissions immatérielles différentes. Par exemple, les non-spécialistes techniques ne sont pas en mesure de distinguer les antennes de radio mobile ayant des zones de couverture trimestrielles, communales ou supra-communales. Par conséquent, il serait contraire à la législation fédérale de limiter les performances des systèmes de communications mobiles au-delà du NISV en raison du fait que ces installations ne devraient servir que l'approvisionnement de proximité. En conséquence, il serait permis d'utiliser des systèmes de communications mobiles desservant les réseaux de distribution municipaux dans l'ensemble de la municipalité.

3.2. Il est vrai que les dimensions extérieures des antennes des systèmes de radiocommunications mobiles ne permettent pas de tirer des conclusions convaincantes sur les puissances de transmission, car ces puissances peuvent varier considérablement avec des antennes de même taille. Parallèlement, l'Office fédéral de la communication publie une carte accessible à Internet avec tous les émetteurs, indiquant la puissance maximale de transmission par système pour chaque génération de technologies mobiles (2e, 3e et 4e générations) et les catégories "très petit", "petit", "moyen" et "grand" sont attribués, raison pour laquelle les résidents sans expertise dans le domaine des communications mobiles peuvent se faire une idée de l'ampleur de la puissance rayonnée d'un système de téléphonie mobile. De plus, on peut supposer que les systèmes de radio mobile avec une puissance de transmission élevée peuvent causer des craintes plus grandes ou des pertes d'activités idéales que les systèmes avec une puissance de transmission faible. Par conséquent, contrairement à l'opinion des requérantes, la restriction prévue à l'article 39, paragraphe 1, première phrase, du BZO selon laquelle les téléphones mobiles ne peuvent en principe être utilisés que pour l'hébergement est également appropriée en raison de la limitation associée de la puissance de transmission émise par les stations mobiles, reconnaissable visuellement comme telle. L'immunité et donc l'intérêt général d'une restriction correspondante doivent recevoir une réponse affirmative.

On doit partir du principe que plus la distance entre la station de base et les utilisateurs est grande, plus la puissance de l'émetteur doit être élevée, donc plus la zone de couverture d'un système de téléphonie mobile est grande et plus la puissance de transmission requise augmente (voir Instructions Mobile, page 13). Ceci est contraire à l'opinion des appelants. Rien ne permet de changer le fait que la puissance de transmission totale d'une installation ne puisse être affectée à une zone de couverture spécifique, car la taille de cette puissance dépend notamment du point de savoir si la performance globale sur des fréquences et des

services différents est divisée et si l'investissement dans une zone présentant droits de pension élevés.

3.3. Les requérants invoquent ensuite la jurisprudence selon laquelle la conformité d'une zone à un système de radiocommunication mobile peut en principe être confirmée si elle dessert l'équipement de la zone de construction dans son ensemble et pas uniquement la partie de la zone de construction en question (**BGE 133 II 321** E. 4.3.2 p. 325 ; Jugement 1C_329/2013 du 23 octobre 2013 E. 3.1). Toutefois, cette jurisprudence se réfère à la conformité générale des systèmes de radiocommunications mobiles dans la zone de construction et n'est donc pas déterminante pour les restrictions contestées en matière de sélection de site pour la prévention des effets non personnels.

4

4.1. La Cour fédérale a estimé que, même si la simple connaissance d'un produit stratifié, i. non détectable en tant que tel système de radio mobile à proximité immédiate pour effrayer les résidents qui connaissent leur emplacement et ont peur de leur rayonnement. Néanmoins, l'intérêt du public à empêcher les immissions dans de tels cas semble être si faible que la restriction du choix de l'emplacement devient disproportionnée, car la protection contre les immissions immatérielles repose principalement sur l'emplacement de l'antenne perceptible pour les résidents, ce qui pourrait provoquer des sentiments négatifs. À cet égard, le fait que le système de radio mobile se trouve directement devant les résidents ou non (arrêt 1C_51/2012 du 21 mai 2012 E. 5.5, voir aussi arrêt 1C_451/2017 du 30 mai 2018 E. 4.8.3; **BGE 142 I 26** E. 4.5 page 41).

4.2. Invoquant cette jurisprudence, les requérants font valoir que, selon eux, la restriction prévue à l'article 39, paragraphe 1, du BZO repose sur le principe selon lequel la téléphonie mobile est fournie uniquement au voisinage et non à l'autorité locale.

4.3. Dans l'arrêt attaqué, la juridiction inférieure n'a pas expressément abordé ce grief qui avait déjà été présenté lors de la procédure devant la juridiction inférieure. Il a toutefois fait valoir que la Cour suprême fédérale protégeait fondamentalement les modèles en cascade tels que celui-ci, dans la mesure où ils se limitaient à des actifs visuellement perceptibles. Ainsi, la juridiction inférieure a implicitement supposé que le modèle actuel en cascade faisait également référence aux seules communications perçues visuellement comme telles.

4.4. Dans le même sens, la municipalité de Turbenthal indique dans sa réponse à l'appel que l'article 39 (1) BZO énonce des principes pour la zone de couverture qui, conformément à l'article 39 (2) BZO, ne s'appliquent clairement qu'aux services mobiles qui sont visuellement

reconnaissables en tant que tels. Cela a également été décrit dans le rapport de planification. Pour plus de clarté, l'ordre des paragraphes 1 et 2 peut être modifié.

4.5. Si le Tribunal fédéral doit examiner la constitutionnalité d'une norme cantonale, il ne l'annule que si elle défie toute interprétation constitutionnelle, mais pas si elle est accessible à l'une d'elles de manière justifiable. Tel est le cas si, conformément aux règles d'interprétation reconnues, on peut donner à la norme pertinente un sens la rendant compatible avec les garanties constitutionnelles demandées. Ce faisant, il faut tenir compte de la probabilité d'une application constitutionnellement correcte et de la possibilité d'une protection constitutionnelle adéquate dans le cas spécifique de l'application. Le simple fait que l'application de la norme contestée puisse aboutir à un résultat inconstitutionnel dans des cas particuliers d'affaires individuelles ne justifie pas en soi une intervention de la Cour suprême dans la procédure de réexamen abstrait (BGE 143 I 137 E. 2.2 avec références). Ces principes s'appliquent par analogie si la Cour suprême fédérale doit examiner de manière abstraite si une norme cantonale ou municipale est compatible avec le droit du gouvernement fédéral (**BGE 138 II 173 E. 8.1 p. 190** ; arrêt 1C_451/2017 du 30 mai 2018 E. 1.6).

4.6. L'article 39 (1) BZO parle généralement des systèmes de radio mobile et ne prévoit aucune restriction expresse concernant les investissements identifiables visuellement. On pourrait donc déduire de la rédaction de ce paragraphe que celui-ci couvre également les systèmes de radio mobile stratifié. Toutefois, cette conclusion n'est pas impérative puisque l'article 39, paragraphe 1, du BZO doit être compris conjointement avec l'article 39, paragraphe 2, du BZO et que le règlement en cascade correspondant fait explicitement référence aux systèmes de communications mobiles qui sont visuellement reconnaissables en tant que tels. En conséquence, l'article 39 (1) BZO peut raisonnablement être interprété conformément à la Constitution de telle sorte que, comme dans le paragraphe suivant, il ne se réfère qu'aux systèmes de communications mobiles reconnaissables visuellement, comme l'exige la jurisprudence de la Cour fédérale. Selon leur plainte, la municipalité de Turbenthal procède également de cette interprétation, raison pour laquelle une pratique contraire à la loi fédérale semble peu probable. Si, contrairement aux attentes, la municipalité appliquait néanmoins l'article 39 (1) BZO aux systèmes de radio mobile laminés, il serait raisonnable que les opérateurs de réseau mobile concernés appliquent l'interprétation conformément au droit fédéral, sur la base de la présente décision et de la jurisprudence fédérale susmentionnée (voir **BGE 138 II 173 E. 8.2 page 190**). Dans ces circonstances, la procédure de révision abstraite n'exige pas que l'article 39, paragraphe 1, du BZO prévoit une restriction expresse aux systèmes de communications mobiles reconnaissables visuellement en tant que tels. Les plaignants ne fournissent pas de demande formulée correspondante.

5.

5.1. Les requérants sont limités par la disposition litigieuse en ce qui concerne le choix des emplacements des antennes de radio mobile, ce qui affecte principalement leur liberté économique au sens de l'article 27 BV. La limitation de cette liberté doit être justifiée et proportionnée par un intérêt public ou par la protection des droits fondamentaux des tiers (**BGE 138 II 173 E. 7.1 p. 185**). Cela présuppose que les intérêts publics spécifiés dans la législation sur les télécommunications soient pris en compte en termes de réseau mobile de haute qualité et de concurrence effective entre les opérateurs de téléphonie mobile (**BGE 133 II 321 E. 4.3.2 p. 328**).

5.2. La juridiction inférieure a déclaré à cet égard que les plaignants ont affirmé que, dans les zones industrielles, la construction de systèmes de radiocommunications mobiles pour la fourniture supra-communautaire ne serait pas autorisée, ce qui aurait pour conséquence qu'une couverture mobile raisonnable ne serait plus possible. Cette affirmation non corroborée n'est pas plausible, car 10% de la superficie de la communauté principale (sans hameau) sont des zones commerciales réparties sur l'ensemble du périmètre de construction de la commune de Turbenthal. Il est donc possible d'élargir le réseau pour une couverture téléphonique mobile de haute qualité, d'autant plus qu'il existe également des zones commerciales proches du centre communautaire. Pour l'approvisionnement supra-communautaire, un emplacement dans les zones commerciales situées à la périphérie de la communauté devrait alors être moins coûteux. Aujourd'hui, deux stations mobiles de puissance de transmission moyenne sont présentes dans la zone de la communauté principale, l'une dans la zone commerciale de Tösswis et l'autre à moins de 300 m dans la zone résidentielle et commerciale de Weidiswil. En conséquence, l'approvisionnement de la communauté de Turbenthal peut être assuré avec quelques antennes concentrées dans un lieu. Incidemment, les plaignants pour l'approvisionnement municipal selon le modèle en cascade devraient également recourir à des emplacements situés dans d'autres zones de construction. L'intérêt pour une couverture de téléphonie mobile de haute qualité est ainsi assuré, c'est pourquoi il n'y a aucune ingérence indue dans la liberté économique des plaignants.

5.3. Les plaignants allèguent que la restriction prévue à l'article 39, paragraphe 1, du BZO, qui autorise uniquement les installations servant des locaux de soins supra-municipaux dans la zone industrielle, constitue une ingérence disproportionnée dans leur liberté économique au sens de l'article 27 BV. L'intérêt public était minime ou tout au plus minime dans la zone municipale, alors que les intérêts privés des plaignants étaient importants. Il est vrai qu'environ 10% des zones de construction dans la municipalité principale sont des zones industrielles. Celles-ci ne se trouvaient toutefois que dans le sud et à l'ouest de la municipalité, raison pour laquelle il ne faudrait installer dans la municipalité que quelques systèmes d'antennes distantes pour l'approvisionnement municipal. Cela pourrait entraîner le fait que la plus grande partie de la zone municipale serait insuffisamment alimentée en

téléphonie mobile ou qu'un plus grand nombre de systèmes de radio mobile devrait être construit pour les quartiers résidentiels, ce qui serait indésirable selon le règlement en cascade de l'article 39 (2) BZO. En outre, le réseau d'installations desservant les municipalités et les régions suprarégionales présenterait une lacune importante.

5.4. Avec ces déclarations, les appelants ne peuvent pas réfuter la décision de la juridiction inférieure, selon laquelle les zones commerciales sont réparties dans l'ensemble de la zone de construction de la municipalité de Turbenthal, d'autant plus que cette déclaration est confirmée par le plan de zonage de cette municipalité. Pourquoi les zones industrielles ne sont-elles pas un lieu approprié pour la fourniture de services mobiles par les municipalités et les autorités supra-municipales, de sorte que des lacunes d'approvisionnement devraient apparaître, ce que les plaignants ne justifient pas et ne sont pas apparents. En conséquence, selon les conclusions de la juridiction inférieure, on peut généralement supposer que la fourniture d'une couverture locale et supra-communale des services de radio mobile peut être assurée par des antennes situées dans les zones commerciales. À cet égard, la réglementation controversée prend certainement en compte le besoin des fournisseurs de services mobiles pour les systèmes avec des zones de service plus étendues, d'autant plus que, en dehors des zones commerciales, les systèmes de radio mobile doivent uniquement desservir "fondamentalement" le voisinage, ce qui permet des exceptions dans des cas justifiés. En outre, en dehors des zones commerciales, les systèmes de communication mobiles pour la fourniture de district ne sont pas exclus. En conséquence, l'article 39 (1) BZO ne restreint que légèrement la liberté des plaignants (voir **BGE 138 II 173** 7.4.3, page 189). Étant donné que, compte tenu des considérations qui précèdent, cette restriction est dans l'intérêt du public afin de prévenir les immissions immatérielles, la mise en balance des intérêts de la municipalité et du tribunal inférieur n'est pas contestable. Ainsi, une ingérence disproportionnée dans la liberté économique des plaignants est à nier. Dans quelle mesure les informations et la liberté d'expression des plaignants devraient-elles être violées dans ces circonstances, elles ne sont pas fondées et ne sont pas apparentes.

6. Après cela, l'appel doit être rejeté. Dans le cas de l'issue de la procédure, les frais de justice sont à la charge des appelants non retenus.

En conséquence, la Cour fédérale reconnaît :

1.

L'appel est rejeté.

2.

Les frais de justice de Fr. 4'000.- sont à la charge des appelants.

3.

Ce jugement sera communiqué par écrit aux appelants, à la commune de Turbenthal et au tribunal administratif du canton de Zurich, division 3, 3ème chambre.

Lausanne, le 8 janvier 2019

Au nom de la section service public du Tribunal fédéral suisse

Le président: Merkli

Le greffier: Gelzer